

SENADO

SECRETARIA

DIRECCIÓN GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 192 DE 1995

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

DISTRIBUIDO Nº 242 DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

JUNIO DE 1995

SEGURIDAD CIUDADANA

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 22 de junio de 1995

A S I S T E N C I A

Preside : Senador Ignacio Posadas.

Miembros : Senadores Nahum Bergstein, José Korzeniak, Luis Eduardo Mallo, Américo Ricaldoni, Walter Santoro y Helios Sarthou.

Invitados especiales : Representantes del Servicio de Paz y Justicia -SERPAJ- Ricardo Changala y Eduardo Pirotto; y del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay -IELSUR- doctores Francisco José Otonelli, Jorge Pan, Martha Herrera Villalba y Andrea Chinazzo.

Secretario : Josefina Reissig

Ayudante de Comisión : Juan F. Negro

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 35 minutos)

Damos la bienvenida a los integrantes de la delegación de SERPAJ, a quienes ponemos en conocimiento sobre nuestra forma de trabajo, que consiste en escuchar las expresiones de quienes nos visitan y, en caso de que las hubiera, le solicitamos que respondan a las preguntas que formulen los señores Senadores.

Tiene la palabra el señor Changala.

SEÑOR CHANGALA.- Antes que nada, deseamos dejar en manos de los señores Senadores un documento que recoge la exposición que pensamos realizar a continuación, a los efectos de que todos los integrantes del Cuerpo estén bien informados.

Asimismo, queremos agradecer la posibilidad que esta Comisión nos brinda de dar nuestra opinión acerca del proyecto de ley que cuenta con media sanción parlamentaria.

En primer lugar, nos gustaría aclarar cuál es la vinculación de nuestra Institución con esta temática.

El Servicio de Paz y Justicia en el Uruguay no es una organización de abogados o juristas, sino de derechos humanos e intenta abordar esta temática desde diferentes perspectivas por lo que el ámbito legal y jurídico es simplemente uno de ellos y no el que caracteriza a nuestra Institución. Sin perjuicio de ello, la temática de la seguridad pública, permanentemente se encuentra presente en la actividad de nuestra organización, sobre todo en lo referente a dos aspectos. El primero de ellos, tiene que ver que con la situación de la niñez carente de recursos en el Uruguay y, especialmente de la de niños y adolescentes privados de libertad.

mim.

internación.

El otro aspecto que deseamos tratar es el relativo a la seguridad ciudadana o pública, tema que nos toca muy de cerca, en cuanto a que permanentemente actuamos por solicitud de partes --es decir, en base a denuncias-- sobre un conjunto de situaciones que muy a menudo se nos presenta con respecto a la actuación de funcionarios policiales, aunque también pueden estar vinculadas a otros organismos del Estado. Dichas denuncias, habitualmente refieren al abuso de funciones, violación de derechos, etcétera. En ese sentido, comúnmente realizamos gestiones, algunas veces a nivel judicial y administrativo o de otra índole, dependiendo de las características de la actividad. Asimismo, en ese marco efectuamos actuaciones de tipo educativo con respecto a los derechos humanos, fundamentalmente en ámbitos sociales con carencias económicas importantes.

En síntesis, este es el enfoque que tenemos sobre el tema y de allí surge que las reflexiones que podamos hacer apuntan, básicamente, a esos aspectos.

En el documento que acabamos de entregar a los miembros de esta Comisión, se expresa, entre otras cosas, que la atención a la seguridad de los individuos que habitan el Uruguay ha despertado el interés de la totalidad de los Partidos Políticos, ocupando un lugar destacado junto a los temas económicos, de la seguridad social, sin olvidar otros temas de significativa importancia como la educación y la salud. Es así que se recogen los acuerdos realizados en el Hotel Victoria Plaza de los cuales fundamentalmente nos preocupaba la reforma que se propone efectuar al Código del Niño en lo que tiene que ver con la internación [illegible] infractores.

El Poder Ejecutivo, en la Exposición de Motivos del [illegible]

mim.

ignorando las causas profundas, económicas y culturales que pueden estar en ese problema, llevaría a que se desviara el camino recto que conduce a encontrar las adecuadas soluciones.

Nuestro país y su capital se han caracterizado en el contexto regional por su tranquilidad y vida pacífica situación que no ha variado significativamente en estos años.

Si bien es cierto que se ha registrado en los últimos años un aumento de los delitos contra la propiedad --principalmente hurtos y rapiñas-- los niveles delectivos que sufre el país no están por encima del promedio de otras épocas de acuerdo con los datos estadísticos de la Dirección Nacional de Estadística y Censos. La crisis económica genera pobreza y marginalidad, y estas son la principal causa --no la única-- de la delincuencia, pobreza que genera violencia que entorpece y perjudica la vida social.

Hay delitos que se cometen con más violencia, con más espectacularidad, y estos elementos son los que más se resaltan por parte de la mayoría de los medios de difusión, provocando en la población temor e inseguridad.

Una encuesta realizada por Equipos Consultores, a solicitud de SERPAJ en 1989, revela que el 55% de los hombres considera insegura a la ciudad porcentaje que crece al 62% tratándose de las mujeres; sin duda, porcentajes altos y a tener en cuenta. Tenemos la certeza de que si realizáramos hoy un trabajo similar, los porcentajes no serían inferiores sino, por el contrario, crecerían. En dicho trabajo surge, entre otras cosas, que la sensación de la gente es que la delincuencia aumentó; que la protección policial es insuficiente y que hay insuficiencia de patrullaje, que debería haber más personal policial con mejores elementos técnicos y mejor remunerados.

desintegración de familias, ya que son utilizadas para poner

mim.

fin a problemas familiares, en los que muchas veces la mujer es la principal víctima de esa violencia.

Los sectores más pudientes de la sociedad pueden acceder a las medidas de seguridad referidas, como también a la contratación de pólizas de seguros para proteger el contenido de sus viviendas, siendo la alicaída clase media la más expuesta e indefensa. Ni qué hablar de los barrios en que está inserta la violencia estructural de la miseria, conjuntamente con la convivencia de elementos generadores de inseguridad.

Sin pretender ingresar en el mundo de la "encuestocracia" --término aplicado por el Sociólogo Rafael Bayce en reciente foro sobre Seguridad Pública celebrado en la Intendencia Municipal de Montevideo-- nos resulta interesante citar un trabajo realizado por la empresa Factum para el diario "El Día" --publicado el 18 de abril de 1993-- donde se interroga a los entrevistados de la ciudad de Montevideo en relación a medidas para evitar la delincuencia. Entre las soluciones que generaron una mayor cantidad de respuestas, encontramos: a) mayor vigilancia; 20.2%, b) soluciones económicas, 18.0%; c) aumentar condenas, 16.0%; d) soluciones culturales, 14.2%.

En tercer lugar, encontramos a aquellos que opinaron que el aumento de las penas, a lo que podemos asimilar la creación de nuevas figuras delictivas, es la solución al problema.

Es interesante mencionar una encuesta de Gallup-Uruguay de ese mismo año, para el diario "La Mañana" --publicada el 6 de julio de 1993-- que arroja resultados interesantes: el 60% de los montevideanos opinan que la zona en que viven es segura durante la noche. El 71% durante el día y con respecto a la vigilancia policial, señala que en un promedio de los sondeos desde 1987 a 1993, la media del 57.2% de los montevideanos considera que en su zona no hay vigilancia policial. Las personas que más sienten esa falta de vigilancia son las que viven en la periferia, las mujeres y las pertenecientes a las [illegible]

mlm.

genéricamente, están orientadas a la represión del delito más que a su prevención. Se agravan las penas de varios delitos, incorporando nuevas figuras delictivas.

No es misión de SERPAJ el realizar un análisis técnico del proyecto. Por otra parte, tanto la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes como ésta ha recibido a los más distinguidos especialistas de la Cátedra de Derecho Penal, del Colegio de Abogados, de la Suprema Corte de Justicia, así como al Directorio del Instituto Nacional del Menor.

Sí haremos algunas reflexiones intentando realizar nuestro aporte al tema. Señalando aproximaciones y disensos con el proyecto, podemos establecer, entre lo destacado positivamente:

a) Que se manifiesta en el artículo 34 la voluntad de mejorar el sistema carcelario, mediante la designación de una Comisión Honoraria de siete miembros que asesorará al Poder Ejecutivo fijándole un plazo para realizar su actividad --180 días-- y señalándole los temas de interés del Ejecutivo, dejando abierta la posibilidad de que la Comisión realice sugerencias. El que uno de los miembros pertenezca a una Organización no Gubernamental de protección de los Derechos Humanos nos parece destacable, ya que no siempre las autoridades son afectas en esta temática a escuchar a dichas organizaciones.

b) La incorporación en el artículo 28 de una norma específica acerca de los criterios para la utilización de armas y medios de coacción por parte de los funcionarios policiales, incorporando así las recomendaciones de las Naciones Unidas y brindando capacitación específica al personal policial. Se cubre un vacío legal destacado en la Legislatura pasada en la presentación del proyecto sobre el tema del doctor Juan Andrés Ramírez.

mim.

en la adquisición de todo tipo de armas de fuego --con carácter obligatorio-- de la obtención de títulos de habilitación; y que quien comercializare un arma sin ese requisito, sea pasible de pena como se exige actualmente en otros países.

d) La introducción de normas programáticas que permitan dar una asistencia adecuada a las víctimas en el reconocimiento de sus derechos, así como la creación de un programa de protección de testigos. A esto se refieren los artículos 36 y 38. SERPAJ desea comprometerse en el estudio y propuesta de un programa específico de asistencia a las víctimas, conjuntamente con otros actores, porque es notoria la incidencia que en la percepción de la inseguridad ciudadana adquieren la ausencia de consideración de las víctimas y sus derechos. En ese sentido, constituyen un importante avance las normas que refieren a la protección de las víctimas de violencia doméstica.

e) Destaca en el proyecto la importancia referida a las políticas de prevención, a las que aluden los artículos 33, 35 y 37. Sin embargo, consideramos que el rol protagónico de las mismas debiera estar centrado en instancias comunitarias, y no en las tareas de coordinación --que normalmente se realizan-- del Ministerio del Interior con los demás ámbitos. Especialmente en lo que refiere a las políticas de prevención y educación relacionadas con los problemas de la juventud, en la actuación policial es muy importante el mejoramiento de la calidad del servicio en cuanto a la función represiva y preventiva, como para además recargársele con una función pro-activa, para la cual probablemente haya otros actores más capacitados.

f) Por último, en cuanto a los aspectos positivos, innegablemente el Parlamento ha asumido una actitud muy crítica y responsable respecto a este tema, al incorporar normas que planteen el seguimiento y la evaluación periódica de la problemática de la seguridad ciudadana, para poder implementar [illegible] aunque en relación [illegible]

proyecto, aspectos estos que nos parece positivo que se hayan contemplado. Sin embargo, respondiendo a la solicitud de nuestra opinión acerca de la globalidad, no podemos dejar de hacer observaciones sobre los siguientes puntos que nos provocan disconformidad. El proyecto en consideración propone otro tipo de normas que implican el aumento de penas y la creación de nuevas figuras delictivas. Debemos ser categóricos en las falacias de información pública con respecto a la relación pena-delito: el aumento de las primeras no provoca la disminución de los segundos y así lo demuestran una amplia gama de estudios criminológicos, así como las principales corrientes críticas contemporáneas. Nuestro Código Penal prevé importantes penas para aquellos delitos más graves: homicidio, violación, rapiña. Estas últimas han ido en aumento de acuerdo con cifras obtenidas en los anuarios estadísticos de la D.N.E.C. en los años 80, solamente en 1986 superaron las 2.000, mientras que en 1990 fueron 2.560; en 1991 fueron 2.503; en 1992 fueron 1.783 y en 1993 se llegó a 3.094.

En ese sentido, la creación de la figura "Rapiña con privación de libertad. Copamiento" en el artículo 20, con un agravamiento de la misma podría resultar en una medida más efectista que efectiva.

Si en efecto, la creación de esta figura legal quisiera valorar de manera discriminada una conducta ilícita, para la que en la actualidad se analiza la concurrencia de conductas delictivas, no vemos objeción a la misma, en tanto el derecho debe reflejar los cambios producidos en la vida social. En ese mismo sentido, SERPAJ considera importante la creación de otras figuras específicas, por ejemplo el delito de "tortura" que mencionaremos más adelante.

Sí queremos hacer presente, frente al supuesto "poder disuasivo" como argumento para el poder de las penas, que durante el gobierno del doctor Lacalle, ante múltiples proyectos enviados al Parlamento, sólo uno fue aprobado que

mim.

eliminativas, que no alcanzarán al citado procesado, ya que no tienen efecto retroactivo.

La reimplantación de estas medidas que se suman a la pena, fue desaconsejada por técnicos y catedráticos de Derecho Penal. El profesor Raúl Zaffaroni expresó en una publicación de abril de 1993: "Es casi un papelón internacional y aunque se sancionen no se van a aplicar, porque los juristas uruguayos tienen conciencia. Sería como reimplantar la pena de azote. No va a funcionar".

"Desde la reimplantación de estas "penas de relegación", como las denomina Zaffaroni, no han disminuido los delitos: tenemos la absoluta seguridad de que ningún sujeto dejó de cometer, por ejemplo, un delito de homicidio porque a la pena del homicidio, que ya tiene guarismos altos que pueden llegar a treinta años de penitenciaría, se le fueran a sumar medidas de seguridad que pudieran significarle de uno a quince años más de cárcel.

La mayoría de nuestros Legisladores, ofreciendo respuestas a una coyuntura, votaron una ley con la intención de atacar la delincuencia y disminuir los delitos. La pregunta sería si se logró su objetivo y la respuesta es que no. La experiencia legislativa a que hicimos referencia es reciente --fue votada el 31 de mayo de 1993-- y no se tomó en cuenta a técnicos y especialistas en el tema, que se manifestaron negativamente ante el proyecto que se les presentaba.

Como corolario de esta relación "despareja" entre el aumento de las penas y sus consecuencias a nivel de la disminución de los delitos, surgen las valoraciones acerca de dos disposiciones --artículos 26 y 27-- que modifican los artículos 138 y 139 del Código del Proceso Penal, que traerán como consecuencia el incremento de la población carcelaria.

Sobre estas modificaciones nos interesa destacar que se

ser sustituido por el de vulnerabilidad. Se insiste con la reinserción social cuando el sistema no ha estado pensando en ello. Al contrario, la evaluación tendrá que tomar en cuenta el grado de deterioro personal que sufrió el preso --y cuanto más largo haya sido el tiempo de reclusión, mayor el deterioro-- recluido en general en pésimas condiciones, que volverá a su ámbito natural o al ámbito de pobreza del que proviene el 85% de nuestra población carcelaria.

El pretender que el Juez realice dicha evaluación no está posibilitado ni siquiera por el proceso penal mismo, pues el Juez desconoce muchas veces el medio del que el acusado proviene y a dónde se va a dirigir al ser excarcelado. Si la preventiva ha sido larga, tal vez el Juez haya visto en pocas oportunidades al reo, e incluso pudo no hacerlo. Hay otra situación que el Juez también puede presuponer: que el excarcelado seguramente no conseguirá trabajo, por lo menos de inmediato. Estos son criterios que realmente nos parece tienen escaso contenido.

En el artículo 139 se prevé la revocación de la excarcelación cuando sea nuevamente procesado por un delito previsto en el mismo Título del Código Penal o en las leyes especiales cuya transgresión hubiere dado mérito a un anterior procesamiento.

Parecería que esta disposición estaría fundamentalmente destinada para aquellos que cometen hurtos habituales, los llamados "ladrones de gallinas", que reinciden en pequeños robos sobre todo en su juventud. Nos parece que ese no es el problema fundamental, socialmente hablando, en esta temática.

La mayor objeción al proyecto que estamos comentando es la modificación al artículo 25, que reforma el artículo 114 del Código del Niño, en los incisos 3 y 6, concretamente en lo que tiene que ver con la posibilidad de internación de menores en cárceles o lugares destinados para mayores. Consideramos que [illegible]

solicitando la eliminación de los artículos 3 y 6 de este proyecto y sugiriendo una revisión integral de la legislación de menores. La oportunidad está dada, ya que el Ministerio de Educación y Cultura anunció la inminente conformación de una Comisión de Reforma del Código del Niño, por lo que consideramos que dichas disposiciones debieran ser eliminadas del proyecto que está en el Senado, pasando a la Comisión que estudiará en forma global el tema.

En el documento mencionado decíamos que esta reforma específica vinculada a la posibilidad de internación de niños en cárceles de mayores peca de descontextualizada. en virtud de que "desestima la consideración del contexto de reforma del Código del Niño, pautado por la anterior Administración y que finalizó con un proyecto global presentado ante el Parlamento durante la Legislatura pasada." En dicha Legislatura, durante varios años, trabajó una Comisión de Reforma del Código del Niño, creada a esos efectos por el Ministerio de Educación y Cultura. Se hizo un proyecto global de reforma y se presentó un trabajo final que en este proyecto no se menciona en absoluto. Agregamos que tampoco se toman en cuenta los trabajos realizados en la Legislatura pasada por la Comisión Investigadora sobre la situación de la niñez carenciada y menores infractores. Esta Comisión también fue creada en el ámbito del Parlamento, en este caso, en la Cámara de Diputados. La misma trabajó durante más de un año y medio sobre esta temática y nos consta --porque participamos-- que realizó innumerables reuniones con técnicos y gente vinculada al tema. Esta Comisión realizó un informe final que se sometió a consideración del Plenario en setiembre u octubre del año pasado. Nos parece que este es un esfuerzo importante donde hay una serie de recomendaciones sobre el tema. Además hay que tomar en cuenta que la Comisión fue creada con fines legislativos y, sin embargo, tampoco aparece mencionada en las consideraciones y en el contenido mismo del proyecto de ley que estamos comentando ahora. Por eso usamos la palabra "descontextualizado", creemos que [illegible]

s

Comisión y que la mayoría de los actores en la temática considera como un proceso insatisfactorio e inacabado.

Refiriéndonos a este artículo concreto, decíamos que el proyecto resultaba de una lectura parcial e incompleta del problema. Esto es así, porque el proyecto revisa la temática de los infractores desde la perspectiva mal llamada "de la sociedad", así expresada en el propio título polarizando y dicotomizando por esta vía en víctimas y victimarios, en un nuevo escenario donde la simplificación lleva a excluir para rehabilitar. También manifestábamos que lo que se [illegible] para llegar rápida y eficazmente a ese resultado, era nada más y nada menos, que la discusión sobre temas tales como el lugar social de nuestros niños y jóvenes, el rol de la familia, los derechos y responsabilidades de sus integrantes, el rol de tutelaje de los indefensos, los procesos de socialización infantil y adolescente en los distintos marcos culturales, los procesos de criminalización y, por último, el conjunto de definiciones normativas de derechos sustantivo y procesal que explicitan las conclusiones de ese debate. Sin la discusión de estos temas es imposible llegar a una solución sobre aspectos como los mencionados en este proyecto de ley.

También decíamos que se trata de una solución contraindicada. Decimos esto porque existe consenso doctrinario en que la conducta infractora en los menores insertos en subculturas marginalizadas aporta identidad a través de un mecanismo de autoidentificación que solidifica la opción a medida que se consolida la apropiación de un lugar de prestigio en el entorno cultural original. Por tanto, este proyecto, a partir de una perspectiva unilateral y por ende simplificada de la problemática, pretende crear una suerte de "carrera de los honores" al agregar un peldaño más a las respuestas institucionales. Una nueva categoría institucional que desde la perspectiva unilateral de la cultura criminalizada podrá ser leída como una opción de "postgrado". Es tan absurda [illegible]

[illegible]

medidas de seguridad del INAME y de los institutos carcelarios son significativamente similares. Por otra parte, la cuestión de la seguridad pública se centra, y éste es otro presupuesto, en la exclusión del agresor: si recluimos entonces rehabilitamos. Sin embargo, otra vez la urgencia por una solución nos oscurece la comprensión. Lo central en el tema de la seguridad pública no está en los muros que retienen, sino en lo que vive el ciudadano durante ese período de reclusión y en los cambios que se operen o no en él a partir de esas vivencias. El incremento de la seguridad se logrará con la identificación de metodologías más y más adecuadas y el incremento de personal más y mejor calificado en el desarrollo de programas que aporten adecuadas oportunidades para el cambio conductual. El otro camino, el que parece señalar el proyecto, sólo procurará mejorar la retención del individuo pero sin las más mínimas garantías sobre lo que va a suceder a partir del egreso".

También decíamos que en este aspecto el proyecto plantea una solución a destiempo. ¿Por qué? Porque "el INAME después de muchos años, demasiados, acaba de finalizar las obras de rehabilitación del Centro de La Tablada. Parece válido preguntarse por qué y para qué, hoy y ahora centrarnos en debatir sobre más seguridad en la reclusión de los adolescentes infractores y no conducir estos esfuerzos hacia una reflexión centrada en la identificación de respuestas al tema de fondo, la resocialización de los menores en situación de desventaja social".

En este aspecto nos parece que el centro es el debate en torno a una revisión integral de la legislación de menores y el necesario fortalecimiento institucional y presupuestal de las instituciones del Estado que se ocupan del tema y en especial del INAME.

Tampoco nos parece adecuado el argumento de que hay medidas urgentes para tomar y no es posible esperar más [illegible]

lentamente; sin embargo, sí se vienen procesando supuestas soluciones y aspectos puntuales como el encierro de los infractores, que ha demostrado claramente su absoluta ineficacia y, en muchos casos, violaciones flagrantes de derechos humanos fundamentales.

No queremos dejar de señalar las notorias mejoras que sufrió la redacción final de este artículo, incorporando la Acordada 7236 de la Suprema Corte de Justicia, de fecha 29 de julio de 1994, acerca del debido proceso para los menores, inclusive la actualización en el derecho interno de la normativa internacional de protección de los derechos humanos en lo que refiere a la utilización de penas alternativas, considerando la internación de menores "como último recurso".

Finalmente, acerca de las consideraciones generales que nos merece el proyecto, compartimos el espíritu manifestado por la mayoría de los Legisladores, en que este proyecto es un primer paso de otros que le seguirán. De los que se han mencionado quisiéramos hacernos eco de las siguientes propuestas.

En primer lugar, la reforma del Código de Procedimiento Penal. Urgente modificación del lento proceso que provoca tener al grueso de la población carcelaria sin condena, número no inferior al 85% de los detenidos.

En segundo término, aprobación del proyecto enviado por la Suprema Corte de Justicia sobre el problema de las "Penas alternativas".

En tercer lugar, revisar la legislación en torno a la temática de la drogadicción, es decir, de las drogas en general.

También nos parece importante realizar un análisis profundo sobre las dificultades que encuentran nuestros [illegible]

mim.

importante que esto se plantee como objetivo. Nos consta que algunos establecimientos carcelarios ya tienen un número de reclusos más que importante donde sería totalmente contraproducente alojar más procesados. Esta es una de las consecuencias posibles de algunas modificaciones que plantea este proyecto de ley.

Nos parece fundamental realizar un análisis crítico y profundo de la situación del instituto policial, comprometiendo soluciones presupuestarias que puedan acompañar las propuestas específicas. Promover la mejora de los servicios de vigilancia policial, tan reclamados por la ciudadanía, pero ajustándolos a las exigencias del Estado de Derecho y al respeto y protección de los derechos humanos. Pensamos que esto se relaciona con el concepto de la seguridad pública o seguridad ciudadana.

Nos parece también de interés el estudio y consagración del delito de "tortura" como figura autónoma como, por ejemplo, prevé el proyecto de "Delitos de Lesa Humanidad" elaborado por el Colegio de Abogados y a consideración de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes. Este proyecto de ley, en sus artículos 7º y 8º prevé el delito de "tortura" estableciendo una pena mínima de dos años y seis meses, a ocho años de penitenciaría. Pensamos que esta iniciativa puede ser un elemento a tomar en cuenta a la hora de discutir este tema.

Además, en varias legislaciones está consagrado, por ejemplo, en el Código Penal español. Han sido varios los procesamientos en los últimos años por abuso de funciones y lesiones ordinarias o graves que han llevado al procesamiento de funcionarios policiales que utilizan métodos inhumanos o degradantes con los detenidos. Los datos que tiene el Poder Judicial son bastante elocuentes de ello.

mim.

porque nos preocupa, es la situación actual del instituto denominado Fiscalía Nacional Policial. Este órgano, creado a través de la Ley Nº 16.320 y luego reglamentado por vía de Decreto, ha venido cumpliendo una tarea interesante en cuanto a su función controladora de la actuación policial y en especial su apego a derecho.

Desde siempre nos ha parecido que su ubicación en el ámbito del propio Ministerio del Interior no es la más adecuada en términos de independencia para el desarrollo de una tarea eficiente.

Pero más allá de ello, en los hechos y en especial en los últimos años, la Fiscalía ha desarrollado una serie de investigaciones ante denuncia de abusos policiales y situaciones similares en las que se han detectado dichas actuaciones irregulares, recomendando inclusive, en más de una oportunidad, la sanción de funcionarios.

Sin embargo, y a pesar de figurar la Fiscalía Nacional Policial en el documento emanado de las reuniones del Hotel Victoria Plaza como un punto en el que hubo consenso político de darle mayor relieve a este órgano, el mismo no aparece siquiera mencionado en el proyecto de ley ni en el documento aprobado por la Cámara de Representantes. Lejos de ello, y como consecuencia de resoluciones tomadas sobre el final de la Administración anterior, se le han disminuido funciones y potestades, algo que no entendemos y que nos parece requiere urgente modificación.

Por estos días hemos tomado conocimiento de iniciativas gubernamentales tendientes a la creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Más allá de una opinión concreta de una iniciativa de ese tipo, nos parece necesario que se estudie la creación de una [illegible]

mim.

Sin perjuicio de mayores y futuros abundamientos, básicamente este es el documento que habíamos elaborado para presentar a esta Comisión. El mismo va adjuntado con otro, elaborado por el Comité de los Derechos del Niño, al que hice mención en mi lectura y que hemos entregado al señor Presidente.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- No sé si los señores Senadores desean plantear alguna pregunta. De no ser así, sólo nos resta agradecer nuevamente la presencia de los representantes de SERPAJ.

(Se retira de Sala la delegación del Servicio de Paz y Justicia, SERPAJ)

(Ingresan a Sala los representantes de IELSUR)

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida a la delegación de IELSUR y con mucho gusto le concedemos el uso de la palabra.

SEÑOR [illegible].- Queremos agradecer a la Comisión el que nos haya recibido para conversar sobre un tema que mucho nos interesa. Este proyecto de ley lo queremos enfocar --y quiero aclararlo-- desde la óptica de los derechos humanos y no técnico-penal, no solamente porque no somos especialistas, sino porque el Parlamento ha recibido muchos asesoramiento desde este punto de vista. Estamos ante una ley que evidentemente es muy amplia porque abarca diversos temas. Quiero destacar que IELSUR es un [illegible] que estudia o atiende los derechos humanos fundamentalmente desde el punto de vista jurídico, a la luz de las normas nacionales e internacionales. Esta ley de seguridad ciudadana que está a consideración evidentemente [illegible] con los derechos, es decir, aquello que [illegible]

[illegible]

mim.

debidamente. Rápidamente quiero enumerar tres de esos aspectos. En primer lugar, tenemos todo lo referente a la violencia doméstica con la cual había, evidentemente, una deuda con la sociedad para enfrentar este problema; por otra parte,lo relacionado a la regulación de porte de armas y los hechos de violencia que se dan en los espectáculos deportivos. Debemos destacar un aspecto muy positivo que es la derogación que se realiza del infanticidio o abandono del niño por motivos de honor --como un atenuante del delito-- lo cual nos parecía que era una rémora del Derecho Penal que había que dejar sin efecto. En cuanto a la ampliación que se hace sobre normas de la prostitución, tema que en el Instituto lo hemos abordado, por lo que nos parece muy bien que se haya hecho mención a las connotaciones internacionales que a veces tiene este problema. Incluso, IELSUR ha tenido en el pasado alguna actuación al respecto. La normatización del procedimiento en el caso de la Justicia de Menores, a la cual se va a referir la doctora Herrera, es otro aspecto que nos parece destacable. También debemos señalar la creación de la Comisión Honoraria del Sistema Carcelario, así como la de la infancia en situación de riesgo. Debemos nombrar también el artículo 38 de este proyecto de ley en cuanto encomienda al Poder Ejecutivo y al Judicial la instrumentación de programas de asistencia a la víctima del delito y sus familiares. Creo que sobre este punto la solución que propone este proyecto de ley es un comienzo, por lo que seguimos estando en deuda si queremos atender debidamente todo lo referente a la víctima. Digo esto porque cuando se analiza el problema delictivo se enfoca todo el Derecho Penal hacia la figura del delincuente y van quedando personas y familias enteras que por años o quizás de por vida sufren las consecuencias de esos delitos y por lo tanto notoriamente desprotegidas.

Sin embargo, estos elementos positivos que tiene el proyecto de ley los queremos analizar también desde el punto de vista de lo que representa en sí misma, es decir, una ley [illegible]

mim.

autoridades deben reprimir el delito y dar tranquilidad a la población pero, la experiencia --no sólo nacional sino internacional-- nos dice que la solución de este problema no está en dar más años de cárcel. Hay una comprobación universal: la cárcel no reeduca. Todas las elaboraciones teóricas que se hacían antes han descendido a la realidad y llegan a esa conclusión. Debo reiterar que las cárceles, lejos de reeducar, se convierten en escuelas del delito. Además, corta el vínculo con la familia, aspecto este muy importante para el preso. Todo régimen carcelario, a la larga, distancia al preso y a su familia --por las trabas que muchas veces ponen a la visita-- así como también con la sociedad. Esto significa que el preso cada vez está más aislado y corta sus expectativas de futuro. A mi entender, el pasaje por la cárcel es un elemento que estigmatiza a la persona y, por lo tanto, limita sus expectativas de conseguir un medio de vida adecuado. Además, en esa situación --esto también tiene elementos psicológicos-- el reo no dispone de sí mismo durante años y años, sino que otros lo hacen por él, lo que aumenta su marginación y resentimiento. En la medida en que en los distintos países para enfrentar este tema --el problema de la seguridad ciudadana no sólo afecta al Uruguay-- creen más cárceles de seguridad, el preso cada vez tiene menos actividad dentro del recinto carcelario. La seguridad predispone y, de alguna manera, instaura el ocio que indudablemente es un elemento muy negativo. Por ello la orientación general indica que cada vez más se va hacia las penas alternativas. Sobre esto debemos señalar que hay una incipiente experiencia en el Uruguay hecha por algunos jueces con mucha ponderación y cuidado, pero también con la intención de buscar soluciones que en la práctica no siempre tienen el debido respaldo legal. Lo que se busca cada vez más, entonces, son penas alternativas para que el preso pueda redimirse a sí mismo de su delito y responder a la sociedad por la acción que ha cometido.

Esta es la experiencia universal en materia carcelaria que [illegible] nuestra realidad demuestra que es evidente que las [illegible]

mim.

fundamentalmente en nuestras principales penitenciarías, la mala asistencia médica. Es decir que los médicos dependen de las autoridades policiales y son integrantes del escalafón policial, hecho que afecta su libre circulación en el ambiente carcelario. En ese sentido, considero que no debería ser el preso quien tuviera que hacer largas gestiones para poder contar con asistencia médica, sino que el profesional tendría que estar disponible. Además de esto, existen carencias notables, como por ejemplo, la comprobada y reconocida falta de historias clínicas eficazmente llevadas. A todo eso se agrega un ocio compulsivo al que es sometido el preso, quien está 22 horas en la cárcel y dispone solamente de dos horas para salir de ese recinto.

Por otra parte, debemos señalar que el personal que está a cargo no está capacitado adecuadamente, ya que no fue formado para esa actividad. Dicho personal tampoco cuenta con la suficiente independencia técnica. En tal sentido debo señalar que pese a los esfuerzos que se han hecho con respecto al Instituto de Criminología --cuyos funcionarios tienen rango policial-- sus empleados deben contar, aun para tomar determinaciones técnicas, con el asentimiento de las autoridades carcelarias, que son policiales.

En el artículo 27 del proyecto que estamos examinando, referido a la excarcelación, se establece que, en determinadas circunstancias, existe la necesidad de contar con un informe sobre la peligrosidad del preso y sus posibilidades de reinserción social para decidir si se le otorga o no la excarcelación. Evidentemente, para ello se debe disponer de un dictamen técnico hecho por personas capacitadas y que actúen con independencia.

Además, debemos señalar que el procesamiento sin prisión, que ha sido muy cuestionado, por suerte fue instaurado --a pesar de las carencias o falencias que pueda tener la instrumentación que se ha hecho del mismo-- y ello ha permitido disponer de la capacidad de los locales penitenciarios, sin [illegible]. De lo contrario, las cárceles se hubieran convertido [illegible]

consiste en darle seguridad de que su situación va a ser debidamente recogida y atendida, tanto por la policía como por la Justicia. Para el presunto autor del hecho delictivo, ésta consiste en contar con las garantías procesales que corresponden a un Estado de Derecho. Por todos los medios se debe evitar que esas garantías procesales tengan como finalidad última el procesamiento o ajusticiamiento de un inocente. Esa es la base de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, también deberían existir garantías en la sede judicial, es decir, la erradicación de todas aquellos situaciones --que lamentablemente hoy ocurren, aunque son casos excepcionales pero muy repetidos-- con respecto al maltrato policial. Pienso que la ciudadanía debe respetar a la policía pero no temerle, lo que se constata en muchas personas que se acercan a nuestro instituto y sienten aprensión de plantear sus problemas ante la sede policial.

Además, debería haber garantías con respecto a la eficacia de la acción judicial. Es decir, dotar a la Justicia de elementos técnicos hoy imprescindibles, los cuales ya se están utilizando en muchos países.

Hace pocas semanas concurrió a IELSUR una madre con su hija adolescente de 14 años que había sido violada hacía un año atrás. A pesar de que se había identificado y reconocido claramente al autor del hecho, no se lo había procesado porque no se contaba con los elementos necesarios para ello, salvo el reconocimiento de la menor que, aparentemente, se consideraba insuficiente. Pero esta madre, no obstante su escasa cultura, había dicho a su hija que no se aseara ni se bañara porque, eventualmente, la examinarían. Sin embargo, la instancia judicial de tales exámenes de laboratorio para comprobar la existencia, por ejemplo de esperma, no se produjo y no hubo nada más que un somero examen físico externo; hoy estamos ante otro delito impune. Evidentemente, la Justicia no tiene los elementos imprescindibles y, por lo tanto, hay que dotarla de [illegible]

ya que aún no ha sido identificado el culpable. O sea que son delitos sin aclarar.

No dudo de la buena intención de las autoridades policiales y judiciales pero, evidentemente, existen carencias técnicas tanto en el accionar policial como en el judicial.

En resumen, creemos que este camino de aumentar las penas no es el adecuado para encarar el tema de la seguridad ciudadana. Si bien en principio, reconocemos que este proyecto de ley tiene muchos aciertos, consideramos que desde el punto de vista general, no es adecuado.

Invito a la doctora Herrera, quien trabaja en el área de niños y adolescentes de IELSUR, a dar su versión sobre aspectos referidos a esa temática.

SEÑORA HERRERA.- Me gustaría explicar el marco del que surgen estas reflexiones, puesto que ello puede ayudar a situarnos en el entorno desde donde uno habla y de esa manera poder realizar algunos aportes.

Mi experiencia en IELSUR está relacionada con la defensa en el área de los Juzgados de Menores y, en cuanto a la ley, tiene que ver con los artículos 25 en adelante referidos a los procedimientos de jóvenes y adolescentes. También soy parte de una experiencia socio-educativa que, si bien puede parecer que no viene al caso, la hacemos por orden judicial y como medida alternativa, que no me parece menor, en cuanto a que tiene toda la gama de infracciones, incluso algunas que están establecidas en el proyecto de ley como por ejemplo lesiones dolosas o rapiñas de cualquier tipo. Repito que nosotros trabajamos con esos jóvenes por orden judicial y la labor es posible. Desde este lugar voy a compartir con ustedes estas reflexiones que son muy cortas pero pretenden hablar de determinadas experiencias que existen en nuestro país. Quizás sean menores, [illegible] la realidad a la cual [illegible] pretendo [illegible] un poco

mim.

de 1934 no habla de medidas de seguridad, sino educativas. No hemos cumplido con estas medidas educativas y creo que todos somos responsables de eso.

No voy a abocarme al tema referido a las cárceles porque considero que es otro aspecto, pero las corrientes en criminología tocan también a los jóvenes y adolescentes. El marco es diferente, tiene que ver con la Convención de los Derechos del Niño y la doctrina es la de la protección integral. Respecto a la historia de nuestro país en este punto, podemos decir que en 1990 se ratificó la Convención de los Derechos del Niño. Debemos señalar que en el mundo se están dando pasos diferentes en busca de alternativas, de menos represión y tratando de apoyar estas situaciones que necesitan un vínculo con la sociedad formal y no continuar en la informalidad en la cual viven estos jóvenes. Asimismo, queremos expresar que cuando estos chicos se acercan a nuestro programa, nos piden trabajo. Quizá parezca tonto pero eso les cuesta mucho porque ni siquiera han terminado la escuela. Esta es la realidad de los jóvenes que pasan al Juzgado de Menores y que se quiere internar en establecimientos de alta seguridad. No soy quien para decir si ellos van a estar o no realmente separados y si se van a tomar las medidas necesarias, pero ese no es el verdadero problema. El punto es que la cárcel y las instituciones cerradas no educan; es imposible educar a cualquier ser humano en situación de encierro.

Sobre este tema hay cosas que son muy claras y podría decir que estamos apostando nuevamente a cerrar ese círculo que no hace más que estigmatizar, marginar e impedir el crecimiento.

Por otro lado, quisiera decir que se invirtió mucho dinero en el establecimiento de La Tablada el cual se intentó acondicionar para que pueda cumplir su fin. Asimismo, [illegible] con un organismo administrativo responsable que es el [illegible] vamos a trasladar a lo-

[illegible]

[illegible] pensando que no [illegible]

mjm

porque sí tienen que ver, como cualquiera de nuestros hijos. Hay que asumir el problema en esos términos, trabajando sobre la responsabilidad y buscando la reparación del daño a través de los trabajos comunitarios. Es importante que víctima y victimario puedan estar juntos y saber de quiénes se está hablando. No hay que pensar que son unos monstruos porque la violencia cruza a todas las capas sociales, pero se localiza en determinados barrios y sectores, lo que es lógico, porque son los más vulnerables. Estos jóvenes son la " clientela" --como se dice normalmente-- de nuestros Juzgados.

¿No podremos aplicar medidas socio-educativas sin reprimir, buscando esa responsabilidad y tratando de insertar a estos menores en la sociedad? Evidentemente, también deberían cumplir la pena y para ello podríamos pensar en ese servicio comunitario para reparar el daño que le han hecho a determinada persona. Esto significa seguir trabajando en la evolución de la historia universal. En ese sentido, nuestro país se encontraba en un lugar importante respecto al área de niños y adolescentes, pero con este proyecto de ley a través del cual se quiere internar a los adolescentes en las cárceles de mayores, aunque se respete lo que dice la Convención y se trate de separarlos, se está volviendo atrás. Repito que contamos con los organismos y los controles suficientes capaces de llevar adelante este problema como debe ser.

En la actualidad se apunta a trabajar a medio abierto, sin embargo, parece que nuestro país va hacia atrás porque busca el encierro en instituciones que sabemos que no pueden cumplir con ese rol.

Pensemos qué significa para cualquier chico que estuvo en Miguelete o en La Tablada volver al barrio. Seguramente, le será muy difícil salir de ese rol porque hizo algo malo, y no podrá ir a otro barrio porque el resto de la sociedad no lo aceptará. Esto tiene que ver con un encierro que le estamos dando históricamente. Si a esto le sumamos que deberá ir a la [illegible]

menores tiene un rol que debería contar con una competencia mayor y, sin embargo, cada seccional es un mundo, en relación a los chicos a los cuales también pertenecen los policías que son parte de esa realidad.

Por lo tanto, la especialización de la policía, por ser auxiliar de la Justicia --no podemos olvidar que los jueces necesitan de sus servicios-- también tiene que estar preparada para saber con quién se están enfrentando y cómo deben trabajar desde este marco, en el que se deben tener en cuenta, asimismo, las normas internacionales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de cederle la palabra al doctor Pan, le pediría la mayor brevedad posible porque varios de los integrantes de esta Comisión tenemos que concurrir ahora a la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social y aún no se nos ha dado el don de la ubicuidad.

SEÑOR PAN.- En principio, quiero señalar que, desde el año 1985, soy encargado de una de las partes jurídicas del IELSUR. En función de ello, y analizando el contenido de los artículos 32 y 36, podemos hacer un comparativo con las normas internacionales que existen al respecto, relativas a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Precisamente, si comparamos el artículo 33 con las normas internacionales que dice que el Ministerio del Interior coordinará con el Ministerio de Educación y Cultura, a través del Instituto Nacional de la Juventud y otros institutos, la aplicación de políticas de prevención y educación relacionadas con los problemas de la juventud, nos preguntamos lo siguiente. ¿La educación es tarea del Ministerio del Interior? Decimos esto porque si hacemos una tarea que no nos compete y para la cual no estamos capacitados, la vamos a hacer mal. La tarea del Ministerio del Interior es la prevención y, lamentablemente, no la está cumpliendo a la luz de lo dispuesto por las normas internacionales. De modo que dicho Ministerio no es el que debe coordinar, sino que le corresponde actuar como ejecutor, tanto [illegible]

Lamentablemente, sabemos de un acontecimiento ocurrido con jóvenes que nos demuestra que el joven representa un sector de la sociedad que está estigmatizado. Debemos preguntarnos por qué el artículo dice "relacionado con los problemas de la juventud" y no con otros problemas. ¿Qué significa, entonces, ser joven? ¿Acaso un factor de riesgo para la sociedad? ¿Por qué significa esto si no estamos dando los elementos de prevención y de educación? Quizá, muchos de los jóvenes que no tengan oportunidades puedan representar, a ojos de determinado grupo de la sociedad, una estigmatización, una marginalización y un problema, pero la competencia nunca puede ser del Ministerio del Interior, sino de organismos capacitados que le den los elementos necesarios e incluso --como auxiliar de la justicia-- al Poder Judicial una actualización de esas normas. Reitero que el Ministerio del Interior no es quien debe coordinar, sino el que debe recibir la capacitación necesaria de normas nacionales e internacionales para adecuar su función a ellas.

Por lo tanto, creo que los artículos 32 y 33, comparándolos con el artículo 28, representan una norma de buena voluntad, pero no están arreglando definitivamente el problema que se está presentando con las tareas de prevención. No debemos olvidar que este es un proyecto de ley de seguridad ciudadana, por lo que dentro de la educación hay que tener en cuenta la prevención. Entiendo que los artículos en cuestión forman, lamentablemente, un sistema represivo encubierto en lugar de apuntar a un sistema educativo.

SEÑOR BERGSTEIN.- Me atrevería a decir que todos compartimos las finalidades tuitivas del Derecho del Menor. Creo que esto es algo que está más allá de toda discusión en nuestra sociedad.

Concretamente, quisiera saber si ustedes creen que por razones psicopáticas o de otra naturaleza hay un grupo reducido [illegible] frente al cual hay que [illegible]

derechos e integralidad de los habitantes. Es verdad que hay jóvenes que tienen conductas delictivas, que no necesariamente son psicopáticas.

SEÑOR BERGSTEIN.- Concretamente me referí a los incorregibles.

SEÑORA HERRERA VILLALBA.- No sé exactamente si se puede hablar de incorregibles porque hoy también está en cuestión el término peligrosidad. Es más; las corrientes psicológicas ya no están analizando la situación desde la peligrosidad. Por esta razón, no me atrevería a hablar de que existen jóvenes incorregibles. Considero que la situación y los abordajes son más complejos que el término peligrosidad o el hecho de ser o no incorregible.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión, agradecemos la presencia de los representantes de IELSUR.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 15 y 46 minutos)